

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Lukáše Hloucha v právní věci žalobkyně: **M. T.**, zast. Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Pod Kaštany 245/10, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 8. 2019, čj. 1536/2019-160-SPR/3, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 7. 2021, čj. 1 A 68/2019-24,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se odmítá** pro nepřijatelnost
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v celkové výši **4 114 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Václava Voříška, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto usnesení zabývá tím, zda správní orgány porušily § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, pokud nevyzvaly zástupce žalobkyně, známého svými obstrukčními praktikami, k doložení plné moci osvědčující zmocnění k podání odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, které žalovaný rovnou zamítl jako podané osobou neoprávněnou.

[2] Žalobkyně byla shledána vinnou ze spáchání přestupku, jelikož jako provozovatelka motorového vozidla v rozporu s § 10 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, nezajistila, aby byly dodrženy pravidla silničního provozu stanovená tímto zákonem. Za to jí byla uložena pokuta ve výši 2 500 Kč a povinnost uhradit náhradu nákladů řízení.

[3] V návaznosti na to bylo správnímu orgánu I. stupně z datové schránky společnosti FLEET Control s. r. o. (dále jen „FLEET Control“ či „zástupce žalobkyně“) zasláno

blanketní odvolání podané jménem žalobkyně. Plná moc nebyla k odvolání předložena ani nebyla součástí spisové dokumentace.

[4] Žalovaný odvolání proti uvedenému rozhodnutí zamítl jako podané neoprávněnou osobou. Uvedl, že společnost FLEET Control vystupuje ve stovkách řízení po celé republice týkajících se dopravních přestupků a je všeobecně známa svým účelovým a obstrukčním jednáním. Jejimi častými námitkami jsou i spekulace týkající se zastoupení. Proto měl za to, že správní orgán I. stupně nemusel zástupce žalobkyně vyzývat k doplnění plné moci, neboť ten si byl zcela jistě vědom, že podané odvolání musí obsahovat plnou moc, a jaké jsou její náležitosti.

[5] Žalobkyně se proto bránila žalobou podanou k Městskému soudu v Praze, který jí vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Přisvědčil žalovanému, že společnost FLEET Control je jedním ze subjektů, které vystupují ve stovkách správních řízení a jako procesní strategii využívají různé obstrukční praktiky, které podle rozšířeného senátu NSS vykazují znaky zneužití práva. Avšak pouze na základě uvedeného nelze ospravedlnit jakékoli porušení procesních předpisů ze strany správního orgánu, k čemuž odkázal na judikaturu správních soudů. Z té vyplývá, že v situaci, jako je nyní ta žalobkyně, nelze bez dalšího s ohledem na v řízení dříve učiněné kroky shledat, že by zástupce v posuzované věci postupoval obstrukčně, pokud správní spis zároveň neposkytoval oporu pro závěr, že by správní orgány rozhodovaly ve vícero skutkově shodných věcech téhož zástupce a že by tohoto zástupce o totožném nedostatku podání informovaly v jiných obdobných věcech a vyzývaly jej k doplnění plné moci. I ve vztahu k osobám „profesionálních zástupců“ je třeba respektovat povinnost vyzvat k odstranění vad podání, byť právo dobře znají.

[6] V nyní projednávané věci žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí obecně uvedl, že zástupce žalobkyně je známý svým obstrukčním jednáním, kdy jeho častými praktikami jsou též spekulace ohledně zastoupení, a neúplná podání, kdy chybějí buď náležitosti plných mocí, nebo plné moci samotné. Podle městského soudu proto nebylo možné vycházet z toho, že by zástupce žalobkyně vystupoval v řízení obstrukčně, neboť se jednalo o jeho první úkon v řízení a žalovaný dostatečně nekonkretizoval, ve kterých jiných četných případech se již zástupce dopustil totožného jednání, a kdy výzvy jemu zaslané zjevně nevedly k odstranění takové vady. S ohledem na to soud shledal, že žalovaný porušil § 37 odst. 3 správního řádu.

[7] Další námitky vznesené v řízení o žalobě nepovažoval městský soud za důvodné. Kasační stížnost však nyní podává žalovaný, který proti jejich vypořádání nebrojil. Nejvyšší správní soud je tedy dále nerekapituloval, jelikož je dle § 109 odst. 4 s. ř. s. vázán důvody kasační stížnosti.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[8] Žalovaný (dále „stěžovatel“) podal proti napadenému rozsudku kasační stížnost.

[9] Nesouhlasil se závěrem městského soudu, který dovodil, že v tomto řízení společnost FLEET Control nejednala obstrukčně. Uvedl, že je tímto naopak notoricky známa a jedná

pokračování

se o skutečnost, kterou není třeba dokazovat, neboť judikatura NSS k ní je tak bohatá, že ji již lze označit za notorietu. Žalovaný navíc v napadeném rozhodnutí odkázal na rozsudek NSS, v němž je přímo popsána jedna z obstrukčních praktik, která byla použita v nyní projednávané věci. Není tedy pravdou, že by neodkázal na jiné konkrétní případy.

[10] Pokud by bylo možné přijmout předpoklad, že se daná osoba musí dopouštět obstrukcí pouze v daném řízení a nelze zohlednit zkušenosti z minulosti, znamenalo by to možnost pro uvedené subjekty velmi snadno činit obstrukce v řízení, neboť každé podání by mohla učinit jiná osoba a nikdy by nešlo jejich taktiky označit za obstrukční. Stěžovatel dále odkázal na některé rozsudky NSS, v nichž jsou obstrukční a práva zneužívající taktiky zástupce žalobkyně a s ním spojených osob popsány. Městský soud má přitom povinnost znát judikaturu NSS a řídit se jí. Městský soud však nyní rozhodl rozdílně než v obdobných předchozích věcech, s odkazem na rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2021, čj. 1 As 240/2020-37. Dle stěžovatele je tento rozsudek zjevným excesem nerespektujícím judikaturu rozšířeného senátu, konkrétně rozsudek ze dne 18. 12. 2018, čj. 4 As 113/2018-39, č. 3836/2019 Sb. NSS. Závěrem kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že jestliže ani městský soud není schopen v téže věci jednotně aplikovat závěry NSS, tak nemůže být stěžovateli kladeno za vinu, jak posoudil nyní projednávanou věc.

[11] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že tvrzení stěžovatele, že společnost FLEET Control je notoricky známá svými praktikami, nemá na posouzení věci vliv a je manipulativní a nepodložené. Tvrdila, že eventuálním obstrukcím musí správní orgány čelit a mají k tomu mechanismy. Žalobkyně ani její zástupce nemají nic společného s v judikatuře NSS zmiňovanými praktikami jiných osob. Žalobkyně o pojištění proti pokutám nic neví a nedovede si představit, jak by mohlo fungovat. Pokud zástupce nepředložil plnou moc, tak se spletl nebo zapomněl a není třeba v tom vidět obstrukci. Žalobkyně dále uvedla, že by mohla učinit výčet rozsudků v jiných skutkově podobných věcech, ve kterých naopak nebyl úspěšný žalovaný, avšak nepovažovala to za účelné.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Podle § 104a odst. 1 s. ř. s., s účinností od 1. 4. 2021, platí, že rozhodoval-li po 31. 3. 2021 před krajským soudem o věci specializovaný samosoudce, a kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud jako nepřijatelnou.

[13] Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že přesah vlastních zájmů stěžovatele je dán jen v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu. Situace, v nichž lze kasační stížnost shledat přijatelnou, vymezil již v usnesení ze dne 26. 4. 2006 čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS. Ačkoliv se usnesení týkalo dřívějšího znění § 104a s. ř. s., jež dopadalo pouze na věci mezinárodní ochrany, vymezená kritéria se uplatní i po účinnosti novely rozšiřující posouzení přijatelnosti i na další věci (shodně usnesení NSS ze dne 16. 6. 2021 čj. 9 As 83/2021-28, č. 4219/2021 Sb. NSS, bod 11). Kasační stížnost je proto přijatelná v případech, k nimž se judikatura doposud nevyjádřila, v nichž existuje judikatura rozporná (nejednotná), nebo je potřeba učinit judikaturní odklon. Dále je kasační stížnost přijatelná rovněž v případě zásadního pochybení krajského soudu,

které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele (rozsudek NSS ze dne 11. 6. 2021 čj. 10 As 154/2021-23, nebo usnesení NSS ze dne 27. 8. 2021 čj. 9 As 144/2021-31).

[14] Stěžovatel žádné důvody přijatelnosti kasační stížnosti neuvádí. Soud proto posoudil, zda tu nějaké důvody přijatelnosti jsou. Dospěl k závěru, že nikoliv, neboť otázka, která je zde předmětem sporu, tj. za jakých okolností může správní orgán upustit od postupu stanoveného § 37 odst. 3 správního řádu, již byla judikaturou NSS opakovaně řešena, přičemž městský soud ji vyřešil v souladu s touto judikaturou. Kasační stížnost je proto nepřijatelná.

[15] Podle § 37 odst. 3 správního řádu platí, že *nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu*

[16] Současná judikaturní linie vychází především z rozsudku rozšířeného senátu sp. zn. 4 As 113/2018. Rozšířený senát v bodu 28 daného rozsudku uvedl, že „*uplatňování procesních práv účastníků ve správním řízení nemá vést k samoúčelné přehlídce zbytečných úkonů správních orgánů. Jinak by se správní řízení stalo vyprázdněným rituálem zcela neúčelných procesních postupů správního orgánu bez jakéhokoliv smysluplného obsahu. Přesně k těmto koncům by ovšem vedla povinnost správních orgánů poskytovat poučení či slovy § 37 odst. 3 správního řádu „pomáhat“ podateli odstranit nedostatky podání či ho vyzvat k jejich odstranění a poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu, byť podatel byl již v mnoha jiných řízeních opakovaně poučován či mu bylo „pomáháno“ s tou samou otázkou. Poučení tu neplní naprosto žádnou funkci. „Pomáháno“ je někomu, kdo ve skutečnosti žádnou „pomoc“ nepotřebuje. Naopak veškeré své kroky činí jen proto, aby dosáhl právě oné „pomoci“; jinak a přesněji řečeno, aby správní orgán co nejvíce zatížil zbytečnými úkony. Jde tedy o šikanózní jednání, které je druhem zneužití práva.“* Rozšířený senát však také dodal, že zákaz zneužití práva je krajním prostředkem řešení právních sporů, tedy „poslední záchrannou brzdou“ (*ultima ratio*), přičemž musí být uplatňován nanejvýš restriktivně a za pečlivého poměření s principem právní jistoty.

[17] Na závěry rozšířeného senátu navázala další judikatura NSS, podle které rozšířený senát „*jistě nechtěl říci, že ve vztahu k osobám zastupovaným „profesionálními zmocněnci“ může správní orgán zcela rezignovat na povinnost vyzvat k odstranění vad podání dle § 37 odst. 3 správního řádu. I ve vztahu k těmto osobám musí správní orgán tuto povinnost respektovat, třebaže tyto osoby právo dobře znají. Ostatně jinak by správní orgán neměl tuto povinnost ani ve vztahu ke skutečným právním profesionálům, typicky advokátům; nic takového ovšem § 37 odst. 3 správního řádu neříká.“* (rozsudky ze dne 14. 7. 2020 čj. 10 As 139/2020-33, bod 14, či ze dne 25. 8. 2020, čj. 1 As 268/2020-27, bod 24). K obdobnému závěru dospěl v bodě 12 i rozsudek sp. zn. 10 As 242/2020, na který v napadeném rozsudku odkázal městský soud. Není proto pravdou, jak tvrdí stěžovatel, že by se jednalo o excesivní názor rozporný s judikaturou rozšířeného senátu.

[18] Až pokud se ukáže, že jde o opakovanou praxi zneužívající procesní práva, lze nedodržení povinnosti správního orgánu dle § 37 odst. 3 správního řádu akceptovat (rozsudek sp. zn. 1 As 268/2020, bod 25). Nutnost na základě okolností daného případu náležitě vysvětlit, jak určitá praktika účastníka řízení (jeho zástupce), naplňuje znaky zneužití práva, vyzdvihl NSS v rozsudku ze dne 28. 8. 2019, čj. 1 As 52/2019-43. Konstatoval,

pokračování

že byť rozhodovací praxe kvalifikuje určité postupy zástupce žalobkyně (či s ním spolupracujících osob) jako zneužití práva, které nepoživá právní ochrany, je třeba mít na zřeteli, že v řadě jiných věcí dal tento soud žalobcům „pravděpodobně pojištěným proti pokutám“ za pravdu a uznal jejich námitky jako důvodné bez ohledu na to, zda jejich postup ve správním řízení vykazoval znaky účelovosti (viz například rozhodnutí uvedená v bodě 30 citovaného rozsudku). Skutečnost, že se v některých případech zástupce žalobkyně ke zneužití práva uchyluje, proto nemůže sama o sobě znamenat, že tomu tak bylo i v nyní projednávané věci.

[19] Městský soud uvedené judikaturní závěry následoval, pokud konstatoval, že žalovaný byl povinen ve svém rozhodnutí popsat, v čem spatřuje obstrukční jednání, případně v jakých dalších řízeních se zástupce žalobkyně dopustil obdobného jednání, které by bylo možné v souhrnu považovat za obstrukční či zneužívající práva. Shledal, že žalobkyně nebyla v řízení u správního orgánu I. stupně zastoupena. Odvolání jejím jménem podala společnost FLEET Control. Jednalo se o první úkon tohoto zástupce v řízení, ke kterému však nebyla předložena plná moc. Žalovaný však zmocněnce nevyzval k odstranění vad podání, ale bez dalšího je zamítl. To odůvodnil pouze obecně tím, že zástupce žalobkyně je známý svým obstrukčním jednáním a že jeho častými námitkami jsou též spekulace ohledně zastoupení či podávání neúplných podání. Neodkázal však na žádná konkrétní rozhodnutí ze své praxe, ve kterých se zástupce žalobkyně dopustil totožného jednání a kdy výzvy jemu zaslané nevedly k odstranění vady podání. Nejvyšší správní soud dodává, že tento požadavek nenaplnila ani prostá citace pasáže rozsudku NSS ze dne 31. 7. 2017, čj. 1 As 352/2016-36, který popisuje procesní taktiky zástupců využívajících obstrukční praktiky, neboť i z jeho bodu 31 vyplývá, že i v případě těchto osob je namístě, aby správní orgány postupovaly nanejvýš obezřetně, v souladu se zákonem i ustálenou judikaturou.

[20] I v kasační stížnosti se stěžovatel omezil pouze na obecné fráze o tom, že zástupci využívající podobné obstrukční praktiky jako zástupce žalobkyně masivně předkládají vadné plné moci a správní orgány je k nápravě musí opětovně vyzývat. Nicméně tato okolnost není – v rozporu s tím, co tvrdí stěžovatel – notoriitou, kterou není třeba prokazovat. Mohla by být dle okolností skutečností úředně známou, pak ale správní orgán musí uvést, ze které jeho konkrétní úřední činnosti či postupu je mu tato tzv. úřední skutečnost známa (rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2011, čj. 1 As 33/2011-58, č. 2312/2011 Sb. NSS). To však v napadeném rozhodnutí neučinil.

[21] Ani odkazy na judikaturu, uvedené stěžovatelem v kasační stížnosti, nejsou bez dalšího přiléhavé na nyní projednávanou věc. Stěžovatel se dovolává rozsudku NSS ze dne 18. 5. 2020, čj. 4 As 38/2020-43, dle kterého nebylo třeba vyzývat podatele (kterým byl P. K., bratr jednatele společnosti FLEET Control) k předložení oprávnění jednat za svého zmocnitele, neboť je osobou opakovaně využívající obstrukční praktiky. V této věci se však nejednalo o první úkon zástupce v řízení. Jak plyne z bodu 17 citovaného rozsudku, předcházely mu jiné obstrukční praktiky ze strany P. K., čímž se situace lišila od nyní projednávané věci. Dále stěžovatel odkazuje na rozsudek NSS ze dne 11. 2. 2020, čj. 10 As 384/2019-37. Ten sice v obecné rovině hovoří o obstrukčních praktikách společnosti FLEET Control, avšak v souvislosti s nevyhověním žádosti o uznání úkonů učiněných ve prospěch účastníka jinou osobou než zástupcem, ve smyslu § 34 odst. 4 správního řádu, což odůvodnil tím, že ona jiná osoba soustavně zneužívá procesní práva. Tedy také situace odlišná od nyní

projednávané věci. Relevantní není ani odkaz na rozsudek městského soudu ze dne 21. 1. 2021, čj. 15 A 25/2020-29, vydaný ve věci stejné žalobkyně, neboť z jeho bodu 1 plyne, že žalobkyně podala odpor proti příkazu prostřednictvím společnosti Pomáháme a chráníme s. r. o., zastoupené P. K., bez podepsané plné moci. Žalovaný ji proto vyzval k doplnění plné moci, což je právě ten úkon, který v projednávané věci neučinil. Následné procesní obstrukce se však týkaly toho, zda byl P. K. oprávněn jednat za společnost Pomáháme a chráníme s.r.o., nikoliv za žalobkyni samotnou. Ze stejného důvodu není relevantní ani odkaz stěžovatele na rozsudek NSS ze dne 10. 3. 2021, čj. 6 As 292/2020-34, který se také zabýval otázkou řetězeného zastupování mezi žalobcem, společností Pomáháme a chráníme s. r. o. a P. K., nikoliv tím, že by správní orgán nevyzval žalobce k doplnění plné moci za tvrzeného zástupce. Lze tedy shrnout, že v žádném z předestřených případů se nejednalo o rezignaci správního orgánu na § 37 odst. 3 správního řádu v souvislosti s prvním úkonem učiněným v řízení některým ze zástupců využívajících obstrukční praktiky, jako tomu bylo v nyní souzené věci.

[22] Soud nijak nezpochybňuje, že ze stěžovatelem dokládané judikatury vyplývá, že osoby spojené se společností FLEET Control se ve správním řízení často dopouštějí obstrukčních praktik. Vzhledem ke konkrétním okolnostem nyní projednávané věci je však třeba zohlednit přílehavější judikатурní linii předestřenou výše, tj. že jestli zástupce žalobkyně podal odvolání bez doložení plné moci a jednalo se o jeho první úkon v řízení, bylo povinností stěžovatele vyzvat jej k jejímu doložení v souladu s § 37 odst. 3 správního řádu. Podle rozsudku NSS ze dne 30. 11. 2021, čj. 3 As 338/2019-61, bodu 18, to platí o to víc za situace, kdy zaslání výzvy do datové schránky zmocněného zástupce nevyžaduje nepřiměřeně velké úsilí (nejedná se např. o doručování písemností na doručovací adresu v zahraničí). Při následných obstrukčních úkonech by již tato povinnost stěžovatele netížila, což ostatně vyplývá i z ním citované judikatury.

[23] Lze tedy uzavřít, že ustálená a vnitřně jednotná judikatura poskytuje odpověď na námitky obsažené v kasační stížnosti. Městský soud se v napadeném rozsudku od této judikatury neodchýlil a nedopustil se ani pochybení, které by mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. Nepochybil, pokud trval na tom, aby správní orgán, pokud v řízení sáhne po prostředku *ultima ratio*, uvedl úvahy, jež ho k tomu vedly, což plně odpovídá citované judikatuře (rozsudek NSS ze dne 5. 1. 2022, čj. 6 As 296/2021-21).

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, proto ji v souladu s § 104a odst. 1 s. ř. s. odmítl pro nepřijatelnost.

[25] Nejvyšší správní soud kasační stížnost sice odmítl, na což v rovině náhrady nákladů řízení obecně pamatuje § 60 odst. 3 s. ř. s., avšak k odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost dochází na základě zjednodušeného věcného přezkumu (viz rozsudek sp. zn. 9 As 83/2021, odkazující na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 25. 3. 2021 čj. 8 As 287/2020-33, č. 4170/2021 Sb. NSS). O nákladech řízení o kasační stížnosti proto Nejvyšší

pokračování

správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá tudíž právo na náhradu nákladů řízení.

[26] Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, náleží jí proto náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti. Tyto náklady řízení tvoří odměna zástupce žalobkyně. Ta zahrnuje jeden úkon právní služby spočívající v sepsání vyjádření ke kasační stížnosti a činí v dané věci 3 100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Soud nepřehlédl, že zástupce žalobkyně fakticky zaslal dvě vyjádření ke kasační stížnosti (ze dne 26. 8. 2021 a ze dne 3. 9. 2021). Argumentace v nich obsažená je však z části totožná a jedná se o velmi stručná podání s minimem právní argumentace. Následně zasláné vyjádření ani neobsahovalo žádnou novou argumentaci, která nemohla být součástí již vyjádření předchozího. Soud proto tato podání posuzoval jako jeden úkon právní služby (což je i v souladu s vyčíslením nákladů provedeným zástupcem žalobce v později zasláném vyjádření). Jelikož je zástupce žalobkyně plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna advokáta o 21% sazbu této daně, tj. o 714 Kč. Celková výše nákladů tedy činí 4 114 Kč. Uvedenou částku je stěžovatel povinen zaplatit žalobci do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení k rukám jeho právního zástupce.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 31. května 2023

Petr Mikeš
předseda senátu